

Література

1. Поштар П. Контроль — стихія чи система? // Право України. — 1992. — № 2.
2. Про внесення змін до закону України “Про прокуратуру”: Закон України від 12 липня 2001 року // Урядовий кур’єр. — 2001. — 26 липня.
3. Поштар П. Контроль — стихія чи система? // Право України. — 1992. — № 2.
4. Генпрокурор спростує і звітує // Урядовий кур’єр. — 2002. — 10 січня.
5. Крак. — 2003. — січень. — № 2 (110).

УДК 342.92

В. П. Тимошук
заступник голови Центру
політико-правових реформ

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства в Україні характеризується спрямованістю на захист прав та законних інтересів людини у її відносинах з державою. Виняткове місце у цій сфері належатиме загальному закону про адміністративну процедуру. Сьогодні проект такого закону під назвою “Адміністративно-процедурний кодекс України” підготовлений робочою групою Міністерства юстиції України, обговорюється в наукових та громадських колах. Необхідність такого законодавчого акта є беззаперечною, адже його предметом має бути регулювання процесуального аспекту відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (далі — адміністративні органи) з фізичними та юридичними особами (далі — приватні особи). Як відомо, дотепер більшість з цих відносин або не регулюються взагалі, або регулюються підзаконними нормативними актами. Про ідеологічну застарілість, а також регулятивну обмеженість чинного Закону України “Про звернення громадян” також достатньо сказано [1]. Зрештою, щоб вирівняти в процесуальному статусі фізичних та юридичних осіб, так само необхідно прийняти якісно нове законодавство.

Хотілося б зупинитися на основних новелах цього законопроекту. По-перше, це врегулювання не лише проваджень щодо розгляду звернень громадян, але й так званих “втручальних” проваджень, тобто проваджень, які розпочинаються за ініціативою адміністративного органу. По-друге, цей закон створить передумови для захисту зацікавлених осіб, тобто осіб, прав та законних інтересів яких стосуватиметься рішення адміністративного органу. Адміністративний орган зобов’язаний визначити коло таких осіб та залучити їх до участі у провадженні або принаймні надати таку можливість. Закріплення загальних прав приватної особи, зокрема права бути вислуханою до прийняття адміністративним органом рішення, права знайомитися з матеріалами справи, подавати клопотання тощо, сприятиме ухваленню адміністративними органами найбільш виважених та найменш конфліктних рішень. По-третє, детально цим законом регулюватимуться всі формальні моменти, пов’язані з посуванням справи, починаючи від прийняття і реєстрації заяви та закінчуючи процедурою оскарження в адміністративному порядку. Цей перелік позитивів можна продовжувати. Варто звернути увагу хоча б на те, що в проекті враховано й інші досягнення європейського адміністративного права, зокрема передбачено механізми щодо забезпечення неупередженості адміністративного органу, обов’язки обґрунтовувати прийняте рішення та зазначити порядок його оскарження, а також врегульовано питання, пов’язані з обмеженням дискреційної влади адміністрації.

Необхідно відзначити, що розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу, особливо на останньому етапі, характеризується достатньою відкритістю. До участі в робочій групі було залучено представників громадських організацій. Крім того, кожен міг ознайомитися з текстом законопроекту на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України та подати свої зауваження і пропозиції до нього. Протягом останнього часу відбулася низка громадських заходів за участю представників Міністерства юстиції, присвячених обговоренню проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Деяким дискусійним питанням хочеться приділити окрему увагу.

Зокрема щодо предмету цього законодавчого акта. Особливі нарікання у представників громадськості викликає відсутність спеціального регулювання такого виду проваджень за ініціативою адміністративних органів як різного роду перевірки, хоча при визначенні сфери регулювання дане завдання на проект

покладено. Таке зауваження дійсно можна вважати слушним, адже саме діяльність контролюючих органів сьогодні викликає особливі нарікання. Але поки що адміністративно-правова наука, на жаль, не виробила системних пропозицій для чіткого врегулювання цієї групи відносин. У країнах, які мають кодифіковані законодавчі акти про адміністративну процедуру, дані питання в таких законах також спеціально не виокремлюються. Проте навіть загальне регулювання так званих “втручальних” проваджень означає, що при проведенні перевірок адміністративний орган повинен керуватися загальними правилами. Тобто адміністративний орган має надавати особі можливість брати активну участь у провадженні, в тому числі забезпечувати доступ до інформації, право бути вислуханою тощо. Але, враховуючи особливості вітчизняної практики реалізації адміністративними органами контрольних повноважень, доцільно ще повернутися до питання спеціального законодавчого врегулювання цих проваджень чи в загальному законі про адміністративну процедуру чи в окремому законодавчому акті.

Інша проблема, яка зумовлена і особливостями сучасного стану розвитку нашої держави, — це визначення суб'єкта розгляду скарги в провадженні з адміністративного оскарження. Традиційно це питання вирішувалося досить просто, адже відомо, що таким суб'єктом є орган або посадова особа вищого рівня, стосовно органу чи посадової особи, що прийняли рішення. Проте на сьогодні такий підхід є занадто обмеженим, адже тепер у нас є ряд органів, які не мають вищих щодо себе суб'єктів. Найпоказовішим зразком є органи місцевого самоврядування, які, в принципі, не складають ієрархічної системи. Наприклад, куди, крім суду, можна оскаржити рішення місцевого голови? При цьому треба пам'ятати, що оскарження в адміністративному порядку є не тільки оперативнішим та дешевшим для скажника, порівняно з судовим, але й дозволяє переглянути рішення на предмет його і законності, і доцільності. У багатьох країнах поряд з оскарженням до вищестоячого органу, окремо виділяють ще різного роду “заперечення” або “прохання про перегляд” [2]. Проект Адміністративно-процедурного кодексу також передбачає можливість подання скарги до того органу, що прийняв рішення, але на цьому спеціальне регулювання закінчується. Очевидно, що цього замало. Принаймні необхідно забезпечити дотримання вимог щодо неупередженості адміністративного органу. Адже будь-якій особі, навіть розуміючи власну помилку, важко визнати її. Отже, потрібні нові організаційні форми, і тут нам також може бути корисним іноземний досвід. У ряді країн поширеною є практика утворення спеціальних апеляційних органів, які складаються з представників громадськості і мають дорадчий статус. Результати розгляду скарги носять рекомендаційний характер, але в абсолютній більшості випадків влада прислухається до них. Вважаємо, що такий підхід є перспективним і для нас.

Нарешті, ще одне надзвичайно дискусійне питання — витрати в адміністративній процедурі. Домінуючим у вітчизняній доктрині є підхід, за яким адміністративна діяльність має здійснюватися за рахунок державних коштів. Але практика йде власним шляхом, і сьогодні, в дуже багатьох випадках, особа, не сплативши певні кошти, не може навіть звернутися до адміністративного органу. Таким чином у нас утвердився західний принцип: хто ініціює провадження, той і платить. Чим це обґрунтовано? Чому все-таки приватна особа повинна платити адміністративному органу, який утримується на гроші платників податків? Тут можна змодельювати дві ситуації. Перша — коли розгляд всіх заяв є безплатним для заявника. Тобто в цьому випадку витрати, пов'язані з конкретним провадженням, лягають в рівній мірі на всіх платників податків, адже бюджетні ресурси є обмеженими і держава не в змозі виконувати додаткові функції взагалі без фінансування. Чи справедливим є такий підхід? У спрощеному вигляді це виглядає так, що всі платять за те, що потрібно окремій особі. Саме тому, на нашу думку, більш раціональним і обґрунтованим є другий підхід: держава чи територіальна громада бере на себе загальні витрати щодо утворення такого органу, а конкретні користувачі послуг органу оплачують ці послуги. При цьому має бути дотримана така умова: ці послуги надаються конкретним особам у порядку вирішення індивідуальної адміністративної справи (наприклад, видача ліценції на певний вид господарської діяльності), а не загалом суспільству (наприклад, охорона громадського порядку).

Постає також питання обрахування та порядку оплати витрат. До самих витрат можна віднести, насамперед, втрачену заробітну плату приватних осіб, витрати на проїзд, витрати на проведення експертизи тощо. Якщо це провадження за ініціативою адміністративного органу, то орган влади і несе тягар таких витрат. Відповідно у провадженні за заявою ці витрати повинна була б нести особа, що звертається із заявою. Проте виникає проблема зручності механізму оплати витрат, який виходить з фактичної собівартості провадження, тобто витрат на вирішення конкретної справи. Адже особа може просто відмовитися від реалізації певного права, не знаючи наперед, скільки їй це коштуватиме. Тому доцільно обраховувати усереднені показники в окремих видах заявних справ, а встановлення фіксованого розміру в централізованому порядку робить вирішення таких питань більш простим і зрозумілим.

Звичайно, заявлені провадження в окремих випадках можуть бути безоплатними для заявника. Наприклад, у справах з питань пенсійного та соціального забезпечення (надання житлової субсидії). Інша категорія справ, коли необхідно утриматися від стягнення плати або прагнути її мінімізувати — це справи, які прямо стосуються реалізації основних прав і свобод людини. Наприклад, без отримання загальногромадянського паспорта в Україні особа позбавляється можливості реалізувати цілу низку своїх прав, включаючи і виборче. І, нарешті, третя категорія справ — це випадки, коли розмір плати є настільки дрібним, що стягнення плати не виправдовує самих витрат, пов'язаних з її стягненням. Наприклад, у справі реєстрації громадянина за місцем проживання розмір державного мита сьогодні складає “аж” 85 копійок.

З наведеного вище видно, наскільки складним є досягнення системного та науково-обґрунтованого регулювання адміністративної процедури. Ціла низка проблем, що постають на цьому шляху, вимагають ще додаткового вивчення. Проте видається вже за можливе виходити на фінішну пряму у прийнятті загального закону про адміністративну процедуру.

Література

1. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян — демократична сутність влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 147–155.
2. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учебное пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с. — С. 23–24.

УДК 342.922:35.078

А. М. Школик
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного, адміністративного і фінансового права
Львівського національного університету ім. Івана Франка

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПРОЦЕДУР АДМІНІСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЕННЯ

Нормативні акти, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у межах встановленої компетенції, містять загальнообов'язкові правила поведінки, виконувати які повинні усі суб'єкти, яким ці акти адресовано. Іншими словами, зазначені акти органів публічного управління *de facto* є законами для громадян та юридичних осіб.

Проте закони, на відміну від нормативних актів управління, приймаються за участю суб'єктів їх реалізації: або (у більшості випадків). Парламентом, до складу якого входять обрані громадськістю її представники (депутати) або безпосередньо громадянами через референдум (в окремих випадках). Таким чином, можна говорити про формальну, хоч і опосередковану участь громадськості у затвердженні законів.

Тому логічним у демократичних державах є встановлення також і для нормативних актів управління такої процедури прийняття, яка б забезпечувала принаймні мінімальний ступінь участі в розробці та опрацюванні зазначених документів суб'єктів, яких у майбутньому стосуватимуться зазначені акти.

Незважаючи на те, що кожен нормативний акт органів публічного управління опрацьовується обізнаними з правилами нормотворення професіоналами, їх розробки лише у межах адміністрації не завжди буває достатньо. Для цих документів важливою є не лише їх законність, але й доцільність, що полягає у задоволенні певного публічного інтересу. На жаль, на практиці завжди існує загроза врахування при підготовці актів в першу чергу інтересів власного відомства, а не публічного інтересу в цілому. Отже, важливими є різні форми участі громадськості у процесі розробки нормативних актів управління. Метою зазначеної участі також є забезпечення органів публічного управління об'єктивною інформацією, необхідною для прийняття актів управління. Адже не у всіх випадках навіть професіонали володіють повними даними, що стосуються майбутніх рішень.

Ступінь залучення громадських інституцій до нормотворчого процесу адміністрації у зарубіжних країнах є, зрозуміло, різним. Це зумовлюється як політико-правовими традиціями конкретної країни, так і нинішнім рівнем розвитку громадянського суспільства та демократії в цілому. Тут можна відзначити певну градацію: від широкої участі громадськості у прийнятті нормативних актів управління до повної її відсутності, чи навіть кулуарності розробки цих актів виключно в межах адміністративного органу.